PRB 05-20E

Library of Parliament Bibliothèque du Parlement

TAX PRE-PAID SAVINGS PLANS

Marc LeBlanc
Economics Division

27 July 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

106-01348/

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
SAVINGS	2
A. Determinants	2
B. Composition and Canadian Net Worth	3
TAXATION AND SAVINGS	4
A. Savings, Taxation and Economic Growth	5
B. Savings and Neutrality of the Tax System	6
C. Personal Savings as a Part of the Retirement Income System	7
THE TAX PRE-PAID SAVINGS PLAN	8
A. Low-income Households	9
B. Evaluation of the Tax Pre-paid Savings Plan	10
C. Component of a Social Program Strategy	13
CONCLUSION	14

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TAX PRE-PAID SAVINGS PLANS

INTRODUCTION

The Tax Pre-paid Savings Plan (TPSP) is an income tax-supported savings plan proposed by various tax professionals and other observers to supplement existing federal tax measures that encourage personal savings. The tax treatment of TPSPs would be similar to that of Registered Education Savings Plans (RESPs), where contributions are not deductible from taxable income and future withdrawals of original contributions are not taxable. The income earned within the plan is sheltered from taxation until withdrawn. The words "tax pre-paid" refer to the fact that contributions to a TPSP would be made from after-tax income, and their withdrawal from the plan would not be taxed.

TPSPs have generated recent interest among various groups; notably, the C.D. Howe Institute has released several publications in support of the TPSP. Also, federal pre-budget consultations have received many submissions supporting the measure. The 2003 federal budget included a commitment to look at the TPSP concept to determine whether it "could be a useful and appropriate mechanism to provide additional savings opportunities for Canadians."[1] Subsequently, the federal Department of Finance organized consultation sessions and released a background document[2] in November 2003 to stimulate discussion on TPSPs. The 2004 federal budget acknowledged that "Finance officials consulted with interested groups, experts and academics on the tax treatment of savings and TPSPs,"[3] and that the measure is being reviewed along with other approaches.

---

(1) Department of Finance, *The Budget Plan 2003*, 18 February 2003, p. 137.

(2) Department of Finance, Tax Policy Branch, Personal Income Tax Division, *Background Information on the Tax Treatment of Savings and Tax Pre-Paid Savings Plans (TPSPs)*, 21 November 2003.

(3) Department of Finance, *The Budget Plan 2004*, 23 March 2004, p. 372.

Many proponents of the TPSP believe that the government does not do enough to support personal savings for retirement purposes. The argument for more favourable tax treatment of savings is part of a larger debate on what should be used as a broad base for taxation to promote economic growth and reduce saving disincentives inherent in the current personal income tax system. Although not specifically targeted at low-income individuals, the TPSP is often cited as a vehicle to help low-income tax filers. This is so because the (tax-free) withdrawals of original contributions from the plan would not be used in calculations to claw back income-tested benefits available to seniors, such as the Guaranteed Income Supplement (GIS).

In light of the current attention given to support for personal savings, this paper will first outline the determinants and composition of savings in Canada. The next section examines the taxation of savings. The final section considers TPSPs as a retirement option and a general savings vehicle, with particular reference to a new trend in social policy whereby government programs encourage the accumulation of assets among low-income households as a step towards escaping from poverty.

SAVINGS

A. Determinants

When individuals save, they are essentially exchanging present consumption (i.e., spending – the purchase of goods and services) for future consumption. There are many different forms of savings, serving various future consumption needs and involving various levels of cash liquidity. These include savings accounts, home ownership, life insurance, trust funds, pension plans, and bonds. In addition, one could argue that acquiring job skills or an education is a form of savings, since it demands certain sacrifices of time, effort and money in exchange for the potential of higher future consumption. The decision to save is often based on the following motivations:

- *Life-cycle savings*: Since individuals typically do not work their entire lifespan, savings serve to even out lifetime consumption.
- *Bequest savings*: The intergenerational transfer of wealth provides for the future consumption of heirs.
- *Precautionary savings*: Savings can mitigate future uncertainty, such as loss of employment or health.
- *Opportunity savings*: The accumulation of wealth affords increased opportunities and increased ability to take risks.

Households or individuals who accumulate personal savings are likely influenced by a combination of the motivating factors listed above, and probably many more factors. Each individual determines the particular level of savings required to meet his/her future needs, based on available information,[4] which may include: present and estimated future income, public and private pension plans, household net worth, heirs, the perception of long-term sustainability of public programs, national debt, real and nominal rates of return, estimated lifespan, and the tax treatment of personal savings.

B. Composition and Canadian Net Worth

The level of savings in an economy is made up of both private (households and businesses)[5] and public (budget surplus) savings. Household savings are what is left of after-tax disposable income after accounting for what is consumed and transferred. These savings contribute to a household's net worth.[6]

Table 1
Distribution of Assets and Debts of Canadian Households (1999)[7]

	Total Assets/(Debt) ($billions)	Proportion (%)
Assets in Registered Plans	1,003	29.3
Other Financial Assets	418	12.2
Principal Residence	1,098	32.1
Equity in Business	328	9.6
Other Non-Financial Assets	577	16.8
Total Assets	**3,425**	**100.0**
Mortgage on Principal Residence	(302)	(8.8)
Other Debt	(140)	(4.1)
Net Worth	**2,983**	**87.1**

Source: Department of Finance Canada, derived from Statistics Canada, Cat. No. 13-595-XIE.

Note: Figures may not sum due to rounding.

(4) There are economic models designed to provide insight into the saving behaviour of individuals given certain assumptions. An individual's sensitivity to a particular variable will depend on his/her predominant motivation for saving. Models vary in the assumed ability of individuals to choose a level of savings that suits their future financial needs.

(5) Business savings are corporate retained profits.

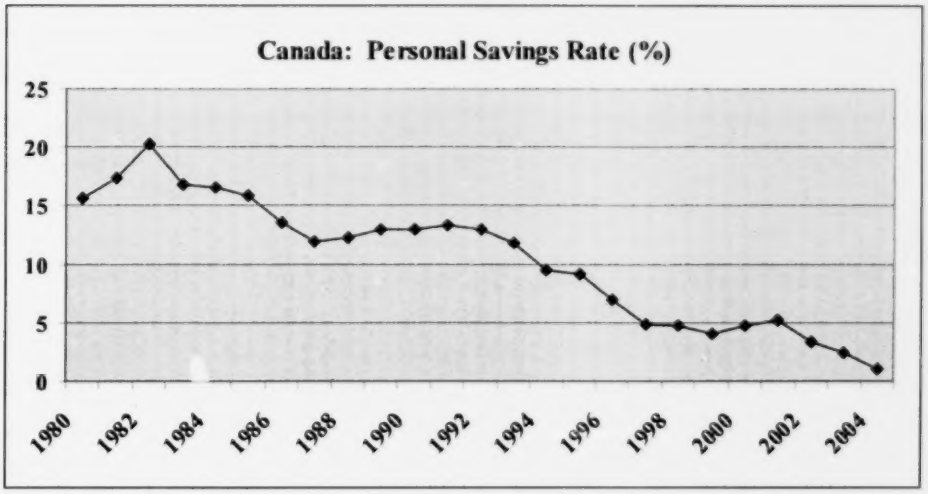
(6) Statistics Canada, *Recent Trends in Household Net Worth*, Cat. No. 13-605-XIE, http://www.statcan.ca/english/freepub/13-605-XIE/2003001/chronology/2004networth/.

(7) The data, the latest available, were derived from a 1999 Statistics Canada Survey of Assets and Debts.

As can be seen in Table 1, the predominant type of non-financial asset held by most Canadians is their principal residence, and registered plans make up the largest financial assets held by Canadians. These findings are not surprising, considering the tax advantages afforded to both of these assets.

Some analysts have expressed concern, however, over the implications of Canadians' low personal savings rate – meaning the difference between households' income and their expenditures on taxes and personal consumption. As Figure 1 makes clear, there has been a consistent decline in the Canadian personal savings rate over the last 20 years. In 1982, Canadians saved roughly 20 cents out of every dollar of disposable income, while in 2003 Canadians saved only 1.4 cents out of every dollar of disposable income.

Figure 1



Source: Statistics Canada.

TAXATION AND SAVINGS

The current federal personal income tax system offers many tax-supported incentives to encourage savings. However, tax treatment is not consistent across various types of savings.[8] For example, equity shares are treated more favourably than dividend income, and dividend income is treated more favourably than interest income.

---

(8) Robin W. Boadway and Harry M. Kitchen, *Canadian Tax Policy*, 3rd ed., Canadian Tax Foundation, Toronto, 1999.

Tax treatment varies among types of savings in part because each saving incentive is introduced to achieve different economic and social policy goals. For example, the tax-free status of capital gains from the disposition of a principal residence is to encourage home ownership;[9] the taxation of only 50% of income derived from realized capital gains is designed to encourage investment; the RESP helps tax filers save for their dependants' education; and the deferred income taxes and sheltered returns within Registered Retirement Savings Plans (RRSPs) and Registered Pension Plans (RPPs)[10] encourage people to save for their retirement.

Despite the many existing tax incentives to encourage savings, proponents of tax measures such the TPSP advocate further incentives to increase personal savings. The push towards increased tax-saving incentives may be motivated in part by the persistent decline in the Canadian personal savings rate over the last two decades and its possible implications for the economy, as well as the social implications for the elderly. The following section summarizes the main arguments for expanding incentives that encourage savings, as cited by proponents of the TPSP: namely, the promotion of economic growth, tax neutrality, and a wider range of retirement savings options.

A. Savings, Taxation and Economic Growth

Taxation is necessary to fund public goods such as health care and social services. However, economists argue that all forms of taxation have associated economic costs. Many claim that taxation of savings imposes higher economic costs than other types of taxes,[11] as it is more distortionary:[12] in other words, revenue raised from the taxation of savings will reduce Gross Domestic Product (GDP) more than will an equal amount of revenue raised from other taxes such as consumption taxes. This is because an increase in the cost of saving discourages the accumulation of savings and thus reduces the pool of investment that stimulates economic growth.

---

(9) Also, there is a further advantage to home ownership, in that imputed rental income from living in one's own home is not included in taxable income.

(10) An RPP is a registered pension plan established by an employer where both employer and employee contributions are tax-deductible, similar to the tax treatment provided for RRSPs.

(11) See, for example, Jonathan Kesselman and Finn Poschmann, *A New Option for Retirement Savings: Tax-Prepaid Savings Plans*, C.D. Howe Institute Commentary 149, C.D. Howe Institute, Toronto, February 2001; and Jack M. Mintz, "Taxation with Least Pain: A New Tax Structure for Canada," speech prepared for the Fraser Institute conference on taxation, Toronto, 11 October 2001.

(12) A tax distortion is a fiscal intervention that leads to disequilibrium of supply and demand factors in the economy. However, not all economists agree the market moves towards economic equilibrium.

Some economists are concerned that Canada's labour productivity may slow, due to today's aging workforce, the diminishing ratio of working-age population to total population, and increased competition from other nations for skilled migrants.[13] They therefore argue that, in order to help maintain Canada's current standard of living, it is necessary to introduce measures that encourage capital accumulation in order to spur investment and increase capital and labour productivity. One way to do this is to increase private savings.

Other economists, however, argue that it is not evident that an increase in private savings would correlate to an increase in domestic investment, much less an increase in productivity.[14] One reason is that capital in open world markets is highly mobile and can easily migrate across borders. Private savings in Canada may translate to foreign investment outside Canada. As a corollary, access to foreign capital plays a large role in the level of domestic investment.[15] However, relying on foreign capital may be risky. There is also some evidence of a home-country bias to investments derived from domestic savings,[16] and it has been argued that venture capital for small to medium-sized enterprises (SMEs) is less mobile and could be boosted by an increase in domestic savings.[17]

B. Savings and Neutrality of the Tax System

Canada relies on a mixture of taxes to raise revenue, but personal income is the foremost tax base used to fund public expenditure and redistribute income. It is often argued that, because returns on savings are included in the personal income tax base, the existing tax system favours current consumption over future consumption.[18] In other words, the current system discourages savings. The tax system's lack of neutrality with respect to present and

---

(13) Yvan Guillemette, *Slowing Down with Age: The Ominous Implications of Workforce Aging for Canadian Living Standards*, C.D. Howe Institute Commentary 182, C.D. Howe Institute, Toronto, May 2003.

(14) There is some debate surrounding the overall link between savings, capital accumulation and investment decisions. Investors make investment decisions based on a number of factors, such as expected growth in consumer demand, that may have a much larger impact than the price of borrowing or equity. Therefore, some economists would favour policies that stimulate consumption and thus increase demand, as opposed to policies that encourage thrift.

(15) "The Shift Away From Thrift," *The Economist*, 7 April 2005.

(16) John F. Helliwell, and Ross McKitrick, "Comparing Capital Mobility Across Provincial and National Borders," *Canadian Journal of Economics*, Vol. 32, November 1999, pp. 1164-1173.

(17) Jack M. Mintz, "Taxing Future Consumption," in *The State of Economics in Canada: Festschrift in Honour of David Slater*, John Deutsch Institute and the Centre for the Study of Living Standards, McGill-Queens University Press, October 2001.

(18) Boadway and Kitchen (1999).

future consumption, given certain assumptions about how households save over a lifetime, is thus said to lead to lower levels of savings and lower GDP, as discussed in the previous section. For this reason, many economists advocate using consumption taxes rather than personal income tax as the principal tax base. The savings-enhancing effects of a consumption tax-based system can be approximated in the context of the current tax system if returns on savings are exempted or sheltered from taxation.[19] In fact, by allowing RRSP/RPP contributions to be deducted up-front from income and the returns on savings to be sheltered from taxation, the tax system has already moved closer to a consumption tax-based system. A broad-based consumption tax may also be a better indicator of economic "well being" than annual income since it is consumption, rather than income, that essentially yields satisfaction.[20]

The chief drawback to adopting a consumption tax base is that consumption taxes are regressive, meaning lower-income households pay proportionally (as a percentage of income) more than higher-income households. However, many proponents of consumption taxes argue that refundable tax credits (such as the GST tax credit) can impose any desired level of progressiveness.[21]

Critics also argue that reducing the taxation on savings could lead to increased reliance on labour income to fund existing public goods and services, which could have a negative impact on labour supply.

C. Personal Savings as a Part of the Retirement Income System

Savings are important from the perspective of meeting a household's future needs. Their favourable tax treatment would provide an incentive for households to accumulate savings and consequently alleviate pressure on government programs for the elderly in the future. It could thus be a means for the government to encourage tax filers to consider their future income stream after retirement. This is a matter of growing concern, since Canada will have to support an aging cohort with a smaller working-age population.

In Canada, the retirement income system is based on both public and private savings. The system rests on three key pillars:

---

(19) Ideally, a consumption tax base would include the consumption of current services from durable goods such as housing and automobiles.

(20) Boadway and Kitchen (1999).

(21) Mintz (2001).

- *Old Age Security (OAS)*: The OAS is funded through general government revenues. It provides a monthly pension for seniors 65 years or older. An additional monthly benefit is provided under the GIS to pensioners with low incomes. Further, an Allowance and an Allowance for Survivor are provided to low- to modest-income seniors aged 60 to 64 to assist them until they become eligible for the OAS.

- *Canada Pension Plan (CPP) / Quebec Pension Plan (QPP)*: The CPP (and the QPP, which parallels the CPP) are funded though contributions by workers and employers. These compulsory contributions are based on employment earnings and are dedicated to funding the CPP/QPP program. Seniors aged 65 and older who have contributed to the CPP/QPP are eligible to receive a pension (additional benefits are provided for disabled contributors). Unemployed seniors with low incomes can receive CPP/QPP benefits as early as age 60.

- *RRSPs/RPPs*: RRSPs are the principal tax-assisted program that encourages private savings for retirement. Contributions to the plan are deducted from income and they reduce tax payable, while returns earned within the plan are sheltered from taxation. Withdrawals from the plan are taxable.

  Annual contributions are set at a limit of 18% of earned income, subject to a maximum threshold. Unused RRSP room may be carried forward to future years. Income within the plan must be converted to a Registered Retirement Income Program (RRIP) or an annuity when the holder is aged 69.

THE TAX PRE-PAID SAVINGS PLAN

A TPSP is a tax incentive designed to encourage savings by sheltering returns on savings within the plan while allowing no up-front income tax deductions for contributions to the plan. TPSP savings would be excluded from the calculation of means-tested social program entitlements. A TPSP serves to benefit individuals who expect to face higher effective marginal tax rates[22] during retirement years as compared to periods of contributions.

TPSPs in the United States and the United Kingdom

Both the United States and the United Kingdom offer a form of TPSP. In the United States, tax pre-paid Roth Individual Retirement Accounts (IRAs) were introduced in 1998. The United Kingdom first introduced tax pre-paid plans in 1987, which were later modified into Individual Savings Accounts (ISAs) in 1999. Both the ISAs and the Roth IRAs have set contribution limits. For Roth IRAs, eligibility is restricted to individual taxpayers with income under US$110,000. In the United Kingdom, there is no limit on earnings to be eligible to hold an ISA.

(22) A marginal tax rate is the tax paid on the receipt of an extra dollar of income, while an effective marginal tax rate includes the impact of means-tested benefits. For example, if a tax filer saves $1 and in consequence undergoes a clawback of $1 of GST, GIS or any form of public retirement entitlement, then this would represent an effective marginal tax rate of 100%.

The specific features of a TPSP could include annual contribution limits, and eligibility could be targeted below a certain income level. Penalties for early withdrawal could be used in order ensure that the TPSP savings are locked in. Proponents point out that a TPSP would not be a costly measure to introduce, since money contributed to the plan would be after-tax income.

A. Low-income Households

The feature of tax-free TPSP withdrawals is often promoted as means to provide low-income households with a tax-supported method to save, in a manner that would not jeopardize future public benefits. This is cited as the main policy goal by proponents of the TPSP in Canada, despite the fact that TPSPs in the United States and the United Kingdom are not targeted to low-income individuals.

TPSP proponents argue that the existing system of tax-supported savings, such as RRSPs/RPPs, penalizes lower-income households.[23] They claim that these households are futilely sacrificing their savings by contributing to RRSPs, since they receive few or no tax deductions and these savings may be entirely clawed back through income-tested benefits and means-tested public retirement programs such as nursing homes and other elderly social programs. Many TPSP advocates consider this a compelling reason for introducing a TPSP, even though contributions are only designed to be non-taxable upon withdrawal. Many means-tested social programs such as nursing homes are delivered by the provinces, and fall outside the authority of the income tax system and the jurisdiction of the federal government. Therefore, cooperation from the provinces would be necessary to make the TPSP a viable option for low-income households.

If implementation obstacles can be overcome and provincial cooperation achieved, then is there a compelling need for TPSPs for low-income households? Are they currently purchasing RRSPs and potentially being penalized for their frugality? It appears that they are. By examining the distribution of households near retirement (ages 55-64) by state of retirement savings, Richard Shillington found that 21% of near-seniors have no retirement assets, while 32% have futile RRSP savings because their retirement savings (including employer

---

(23) Richard Shillington, *New Poverty Traps: Means-Testing and Modest-Income Seniors*, C.D. Howe Backgrounder No. 65, C.D Howe Institute, Toronto, April 2003.

pensions)[24] are less than $100,000.[25] These households may be subject to GIS clawbacks. Shillington notes that "our real sympathy should be for the 32 percent who have fallen for the bad advice coming from governments and the financial community: that everyone should save in an RRSP."[26] Further, these tax filers have less to gain from RRSP deductions that reduce taxable income, since they are taxed at low rates or not at all.

The reason that many of these tax filers continue to purchase RRSPs despite unsound financial outcomes may be, in part, due to the extensive RRSP marketing campaigns Canadians face every year by the financial sector. All Canadians, whether low- or high-income individuals, are exposed to these campaigns, which are endorsed by the government through preferential tax treatment for RRSPs/RPPs. Low-income tax filers may feel that they are falling behind if they do not purchase RRSPs, even if they derive little or no benefit from them.

B. Evaluation of the Tax Pre-paid Savings Plan

Annual contributions to an RRSP are set at a limit of 18% of earned income, to a maximum (in 2004) of $15,500. Over 35 years the RRSP limits are designed to allow individuals to save roughly 70% of average earned income for retirement purposes. Unused contribution room can be carried forward to future years. Under the current system, despite the tax advantages offered by RRSPs, most tax filers have a significant amount of unused RRSP/RPP room.[27] This may be because these individuals' retirement needs are partially being met by the CPP/QPP. Also, there is some evidence that many individuals do not require income replacement rates as high as 70%, since household expenditures diminish during retirement years.[28]

Some policy analysts have expressed concern that tax filers who would benefit the most from a TPSP would be those who already maximize RRSP/RPP contributions. These are

---

(24) Does not include CPP/QPP entitlements.

(25) Shillington (2003).

(26) *Ibid.*

(27) In 2002, over 19 million tax filers had unused RRSP room, summing to over $366 billion. Contribution as a percentage of total available RRSP room was roughly 5%.

(28) Department of Finance, *Background Information on the Tax Treatment of Savings and Tax Pre-Paid Savings Plans (TPSPs)* (2003).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

typically higher-income individuals[29] for whom the TPSP may not induce additional savings but rather provide a tax advantage for savings that would have been made in the absence of a TPSP. From this perspective, the TPSP may be an inefficient use of public funds to encourage savings.

There is also some question whether a TPSP would indeed provide an effective incentive to save for retirement, since – unlike RRSPs, where the tax filer pays income taxes on both the principal and interest upon withdrawal – holders of a TPSP can withdrawal their principal amount of contribution without increasing taxable income. There is thus less incentive to lock in savings. However, if lock-in provisions were introduced, it would be difficult to justify TPSPs as a savings vehicle that would be suitable for low-income individuals, who may need to withdraw from their savings at various times for pressing reasons. Also, since a TPSP offers no up-front tax deductions, it is not a measure suited to averaging taxable income over a lifetime (i.e., the life-cycle savings motivation).

Does the TPSP represent a good retirement savings option for lower-income households? As explained above, withdrawals of TPSP contributions are not taxed, and the returns earned within a TPSP are tax-sheltered. Once withdrawn, however, these returns are subject to taxation, and could thus result in a clawback of income-tested public retirement benefits. Accordingly, not all low-income households would be better off contributing to a TPSP. The benefit of a TPSP as a retirement vehicle depends on how much income the participant is left with during retirement. In some circumstances it would be more beneficial for low-income households to contribute to unsheltered savings.

Tables 2 and 3 illustrate this point by comparing the after-tax rates of return of a contribution to an RRSP, a TPSP and an unsheltered investment over 20 years. It is assumed that the investor is 50 years old and will retire at 69. The annual pre-tax rate of return is assumed to be 7% over 20 years. It is further assumed that the investor's taxable income is reduced by one income tax bracket when he/she retires. Table 2 indicates the rates of return for the investor under various investment choices, excluding the effects of benefit reductions such as GIS or

---

(29) However, a case can made that RRSPs do not offer equitable treatment of higher-income tax filers for whom 18% of their annual income exceeds the maximum allowable contribution limit: since their allowable contribution represents a lower percentage of income, they cannot meet the targeted 70% replacement rate.

OAS clawbacks. Table 3 includes the effects of benefit reductions. Figures in both tables are derived from the federal Department of Finance.[30]

Table 2

Net Rates of Return: Excluding the Effects of Benefit Reductions

Income Level	RRSP	TPSP	Unsheltered
Under $32,000	8.34%	7.00%	6.07%
$32,000-$64,000	7.66%	7.00%	5.39%

Source: Finance Canada.

As Table 2 shows, for both income levels, investment in RRSPs generates higher returns than either TPSP or unsheltered investments. Even if the assumption of a reduction in income tax bracket at retirement is removed, RRSPs provide a 7% return which is equal to the TPSP. Therefore, if an individual has RRSP tax room, there is no advantage to investing in a TPSP. This finding also holds for all income levels above $64,000.

Table 3

Net Rates of Return: Including the Effects of Benefit Reductions

Income Level	RRSP	TPSP	Unsheltered
Under $32,000	4.65%	4.55%	5.20%
$32,000-$64,000	6.61%	6.57%	4.48%

Source: Finance Canada.

Table 3 includes the impact of income-tested benefits. Unsheltered savings generate higher rates of return than TPSPs, because the returns within the TPSP are taxable upon withdrawal and there is a consequent clawback of income-tested benefits. For both income levels, RRSPs provide higher rates of return than TPSPs, although this would not be the case if the taxpayer remained at the same income tax bracket during retirement.

Finally, there is a concern that although a TPSP would have minimal impact on government revenues since only returns on savings would be tax-sheltered, it could nevertheless pose significant administrative complexity, as experienced in the United States.[31]

---

(30) Department of Finance, *Background Information on the Tax Treatment of Savings and Tax Pre-Paid Savings Plans (TPSPs)* (2003). Figures assume an Ontario taxpayer in 2003.

(31) *Ibid.*

C. Component of a Social Program Strategy

As described in the previous sections, there are other motives for saving, besides spreading earnings into the retirement period or bequest planning. Low-income families may want to save to purchase assets such as a car or an education that may lead to further work opportunities. Saving may provide a means to escape from poverty. These families may also be motivated to reduce the hardship from potential job loss or disability.

Some policy analysts have recommended the development of social programs that would provide not only income subsidies to meet the immediate welfare needs of low-income individuals but also subsidies to help accumulate assets. Asset-based social programs may improve stability and create a means for recipients to improve their welfare.(32) Furthermore, since middle- and higher-income earners overwhelmingly absorb the substantial tax expenditures that support generous tax incentives to encourage savings, some analysts claim that it is justifiable merely on grounds of equity to support savings incentives directed at low-income individuals.

TPSPs have been suggested as a part of an overall strategy to develop asset-based social programs.(33) TPSPs could be delivered and administered by the federal government and therefore be made available in all provinces and territories, which could supplement them through the use of direct matching grants or other features that reflect the particular needs and circumstances of each jurisdiction. It would be essential to have the participation of the provinces so that the returns generated by a TPSP were not offset by clawbacks under provincial and territorial means-tested social programs.

Currently, the federal government funds a program entitled *learn*$ave which is designed to contribute $3 for every $1 contribution from a participant into an Individual Development Account. The funds are limited to training, education and small business start-ups. The 2004 Budget announced Canada Learning Bonds (CLBs), which provide up to $2,000 of education savings to families entitled to the National Child Benefit – families with incomes up to $35,000.

---

(32) Andrew Jackson, *Asset-Based Social Policies – A "New Idea" Whose Time Has Come?* Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, March 2004.

(33) Finn Poschmann and William B. P. Robson, *Saving's Grace: A Framework to Promote Financial Independence for Low-Income Canadians*, C.D. Howe Institute Backgrounder No. 86, Toronto, November 2004.

The key features of *learn*$ave and CLBs are that these measures are targeted at the poor, and the uses of the funds are limited to areas such as education or small business start-ups. A TPSP would likely be less restrictive, but it could be designed to target low- to modest-income tax filers. It is difficult to predict what level of participation would result. However, *learn*$ave engendered only modest participation rates[34] despite generous direct subsidies.

CONCLUSION

The TPSP would expand the personal savings options available under the tax system. It has been promoted as a means to help correct the bias towards current consumption within the tax system and to further promote saving behaviour in order to stimulate investment and economic growth. While there are opposing views concerning the link between the accumulation of personal savings and economic growth, the TPSP's provision for tax-free withdrawals of contributions might provide beneficial saving options to income earners who expect to face high effective marginal tax rates due to means-tested programs.

Depending on his/her individual circumstances, however, a tax filer might find it more financially prudent to invest in unsheltered savings than in a TPSP. Some analysts have also suggested that a TPSP would primarily benefit high-income individuals, who have the means to save, and that it might not generate new savings since it would simply provide tax benefits to savings that would normally have occurred.

Initially seen as a measure to supplement retirement income, the TPSP has been promoted in the context of initiatives that endorse asset-based social programs, in order to provide further means for individuals to escape from poverty. Cooperation from the provinces and territories would be essential, since they are responsible for delivering a majority of social programs and they determine the criteria that trigger clawbacks under means-tested programs.

---

(34) Social Research and Demonstration Corporation, *Helping People Help Themselves: An Early Look at learn*$ave, Ottawa, May 2004.

PRB 05-20F

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

LE RÉGIME D'ÉPARGNE À IMPÔTS PRÉPAYÉS

Marc LeBlanc
Division de l'économie

Le 27 juillet 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
L'ÉPARGNE	2
A. Déterminants	2
B. Composition et valeur nette au Canada	3
FISCALITÉ ET ÉPARGNE	5
A. L'épargne, la fiscalité et la croissance économique	6
B. L'épargne et la neutralité du régime fiscal	7
C. L'épargne personnelle, élément du système de revenu de retraite	8
LE RÉGIME D'ÉPARGNE À IMPÔTS PRÉPAYÉS	9
A. Ménages à faible revenu	10
B. Évaluation du régime d'épargne aux impôts prépayés	11
C. Composante d'une stratégie des programmes sociaux	14
CONCLUSION	16

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE RÉGIME D'ÉPARGNE À IMPÔTS PRÉPAYÉS

INTRODUCTION

Le régime d'épargne à impôts prépayés (REIP) est un régime d'épargne appuyé par le régime fiscal qui est proposé par divers spécialistes de la fiscalité et d'autres observateurs comme complément des autres mesures fiscales fédérales qui encouragent l'épargne des particuliers. Le traitement fiscal du REIP est analogue à celui des régimes enregistrés d'épargne-études (REEE) : les cotisations ne sont pas déductibles du revenu imposable et les retraits ultérieurs sur les cotisations initiales ne sont pas imposables. Le revenu gagné pendant que le régime est à l'abri de l'impôt échappe au fisc jusqu'à son retrait. L'expression « à impôts prépayés » signifie que les cotisations versées dans un REIP proviennent du revenu après impôt et que leur retrait ultérieur ne donne pas lieu au prélèvement d'impôts.

Les REIP ont récemment éveillé l'intérêt de divers groupes. Ainsi, l'Institut C.D. Howe a produit plusieurs publications dans lesquelles il appuie ces régimes. De plus, de nombreux mémoires appuyant cette mesure ont été présentés au cours des consultations pré-budgétaires fédérales. Dans son budget de 2003, le gouvernement fédéral s'est engagé à étudier les REIP pour déterminer s'ils « pourraient constituer un mécanisme opportun d'amélioration du traitement fiscal de l'épargne qui offrirait aux Canadiens d'autres possibilités d'épargne[1] ». Par la suite, le ministère fédéral des Finances a organisé des séances de consultation et publié un document d'information[2] en novembre 2003 pour stimuler le débat sur les REIP. Dans son budget de 2004, le gouvernement fédéral mentionné que « [d]es représentants du ministère des

---

(1) Ministère des Finances, *Le plan budgétaire de 2003*, 18 février 2003, p. 158.

(2) Ministère des Finances, Division de l'impôt sur le revenu des particuliers, Direction de la politique de l'impôt, *Background Information on the Tax Treatment of Savings and Tax Pre-Paid Savings Plans (TPSPs)*, 21 novembre 2003 (en anglais, non publié).

Finances ont consulté des groupes intéressés ainsi que des experts et des universitaires pour connaître leurs impressions sur le traitement fiscal à accorder à l'épargne et sur les REIP »[3] et ajouté que la mesure était étudiée, tout comme d'autres formules.

Nombre de tenants des REIP estiment que le gouvernement ne fait pas assez pour appuyer l'épargne personnelle en prévision de la retraite. L'argumentation en faveur d'un traitement fiscal plus favorable de l'épargne s'inscrit dans un débat plus vaste sur l'assiette fiscale à privilégier pour promouvoir la croissance économique et atténuer les mesures décourageant l'épargne inhérentes au régime actuel d'imposition du revenu des particuliers. Bien qu'ils ne ciblent pas expressément les contribuables à faible revenu, les REIP sont souvent mentionnés comme un moyen d'aider cette catégorie de contribuables. En effet, les retraits (en franchise d'impôt) des cotisations initiales ne serviraient pas dans les calculs en vue de la récupération des prestations pour personnes âgées de programmes prévoyant la vérification des ressources, par exemple le supplément de revenu garanti (SRG).

Compte tenu de l'attention qu'on accorde maintenant à l'aide à l'épargne des particuliers, le présent document décrira d'abord les déterminants et la composition de l'épargne au Canada. La partie suivante étudiera l'imposition de l'épargne. La dernière partie examinera le REIP comme option pour la retraite et mécanisme d'épargne, notamment dans le contexte d'une nouvelle tendance en politique sociale voulant que les programmes gouvernementaux encouragent l'accumulation d'actifs par les ménages à faible revenu comme moyen d'échapper à la pauvreté.

L'ÉPARGNE

A. Déterminants

Lorsque les particuliers épargnent, ils échangent en fait la consommation immédiate (c.-à-d. les dépenses ou achats de biens et de services) contre une consommation ultérieure. Il existe de nombreuses formes d'épargne qui répondent à divers besoins en matière de consommation future et supposent divers niveaux de liquidités : comptes d'épargne, accession à la propriété, assurance-vie, fonds de fiducie, régimes de retraite et obligations. On pourrait aussi soutenir que l'acquisition de compétences professionnelles et les études sont une forme

---

(3) Ministère des Finances, *Le plan budgétaire de 2004*, 23 mars 2004, p. 402.

d'épargne, car elles exigent des sacrifices – temps, efforts, argent – en contrepartie d'une consommation future plus élevée. La décision d'épargner repose souvent sur les motivations suivantes :

- *Cycle de vie* : Comme, le plus souvent, on ne travaille pas pendant toute sa vie, l'épargne sert à égaliser la consommation pendant toute la durée de la vie.
- *Legs* : Le transfert de richesse entre générations assure la consommation pour les héritiers.
- *Prudence* : L'épargne peut atténuer l'incertitude de l'avenir (p. ex. la perte d'emploi ou les problèmes de santé).
- *Élargissement des possibilités* : L'accumulation de richesse multiplie les possibilités et augmente la capacité de prendre des risques.

Les ménages ou les particuliers qui accumulent des économies sont probablement influencés par l'ensemble des facteurs mentionnés ci-dessus et probablement bien d'autres encore. Chacun décide du niveau d'épargne voulu pour satisfaire ses besoins futurs à partir de l'information disponible[4], notamment le revenu présent et l'estimation du revenu à venir, les régimes publics et privés de retraite, la valeur nette du ménage, les héritiers, l'opinion sur la durabilité à long terme des programmes publics, la dette nationale, les taux réel et nominal de rendement, la durée de vie estimée et le traitement fiscal de l'épargne.

B. Composition et valeur nette au Canada

L'épargne dans une économie se compose de l'épargne privée (ménages et entreprises[5]) et publique (excédents budgétaires). L'épargne du ménage est ce qui reste du revenu disponible après impôt, compte tenu de ce qui est consommé et transféré. Cette épargne contribue à constituer la valeur nette du ménage[6].

---

(4) Certains modèles économiques sont conçus pour donner un aperçu du comportement des personnes en matière d'épargne, étant donné certaines hypothèses. La sensibilité d'une personne donnée à un facteur particulier dépend de la motivation principale qui la pousse à épargner. Les modèles varient selon la capacité présumée des personnes de choisir un niveau d'épargne qui correspond à leurs besoins financiers à venir.

(5) Les bénéfices non répartis des sociétés constituent leur épargne.

(6) Statistique Canada, *Récentes tendances de la valeur nette des ménages*, n° de cat. 13-605-XIF (http://www.statcan.ca/francais/freepub/13-605-XIF/2003001/chronology/2004networth/).

Tableau 1
Répartition de l'actif et du passif des ménages canadiens (1999)[7]

	Actif total/(passif) (en milliards de $)	Proportion (%)
Régimes enregistrés	1 003	29,3
Autres actifs financiers	418	12,2
Résidence principale	1 098	32,1
Avoir dans une entreprise	328	9,6
Autres actifs non financiers	577	16,8
Actif total	**3 425**	**100**
Prêt hypothécaire sur la résidence principale	(302)	(8,8)
Autres dettes	(140)	(4,1)
Valeur nette	**2 983**	**87,1**

Source : Ministère des Finances du Canada, tiré d'un document de Statistique Canada, n° de cat. 13-595-XIF.

Note : Les totaux peuvent ne pas correspondre parce que les chiffres ont été arrondis.

Le tableau 1 indique que la résidence principale est le principal actif non financier que possèdent la plupart des Canadiens, et que les régimes enregistrés composent leur actif financier le plus important. Ces résultats ne sont guère étonnants, compte tenu des avantages fiscaux consentis pour ces deux types d'actifs.

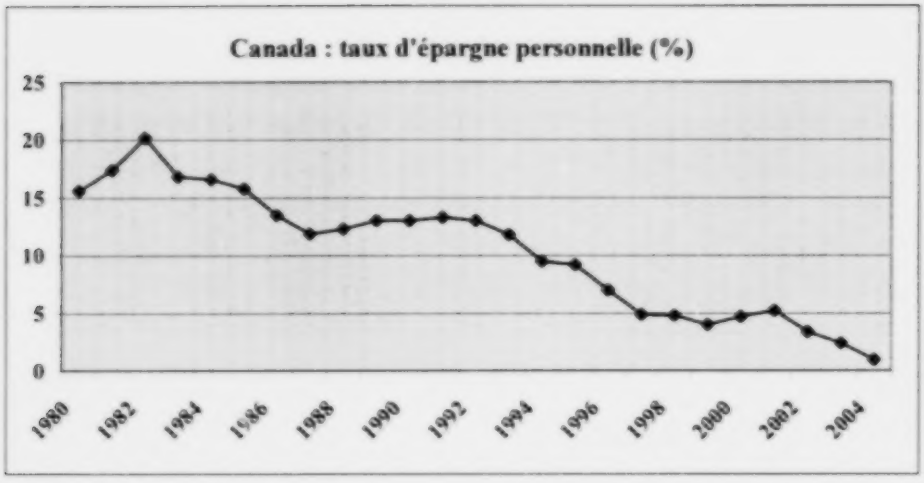
Toutefois, des analystes s'inquiètent des conséquences du faible taux d'épargne personnelle des Canadiens, c'est-à-dire de la différence entre le revenu du ménage et ses dépenses (impôt et consommation personnelle). Il ressort clairement du graphique 1 que le taux d'épargne personnelle des Canadiens est en baisse constante depuis 20 ans : de 1982 à 2003, il est passé d'environ 20 ¢ à 1,4 ¢ sur chaque dollar de revenu disponible.

---

(7) Ces données – les dernières disponibles – sont extraites d'une enquête réalisée en 1999 par Statistique Canada sur l'actif et le passif.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Graphique 1



Source : Statistique Canada.

FISCALITÉ ET ÉPARGNE

Le régime fédéral d'impôt sur le revenu des particuliers actuel offre un grand nombre d'encouragements fiscaux à l'épargne, mais le traitement fiscal n'est pas uniforme pour tous les types d'épargne[8]. Par exemple, les actions sont traitées plus favorablement que les dividendes, et ceux-ci sont traités plus favorablement que les revenus d'intérêt.

Si le traitement fiscal varie de la sorte, c'est en partie que chaque encouragement à l'épargne est conçu en fonction d'objectifs différents dans la politique économique et sociale. Par exemple, l'exonération d'impôt du gain en capital réalisé à la vente de la résidence principale encourage l'accession à la propriété[9]; l'imposition de seulement 50 p. 100 du revenu découlant des gains en capital réalisés favorise l'investissement; les REEE aident les contribuables à épargner pour les études des personnes à leur charge; le report de l'impôt sur le revenu et le rendement à l'abri de l'impôt dans les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et les régimes de pension agréés (RPA)[10] encouragent l'épargne en prévision de la retraite.

---

(8) Robin W. Boadway et Harry M. Kitchen, *Canadian Tax Policy*, 3e éd., Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1999.

(9) La propriété de sa maison présente un autre avantage : le revenu locatif fictif reçu parce qu'on habite chez soi n'est pas compris dans le revenu imposable.

(10) Un RPA est un régime de pension agréé établi par un employeur et dont les cotisations de l'employeur et de l'employé sont déductibles aux fins de l'impôt, ce qui est analogue au traitement fiscal des REER.

Malgré l'existence de nombreux encouragements fiscaux à l'épargne, les tenants de mesures fiscales comme le REIP en proposent de nouveaux pour faire augmenter l'épargne personnelle. Ce mouvement peut s'expliquer en partie par la baisse constante du taux d'épargne personnelle chez les Canadiens depuis 20 ans, les conséquences que ce phénomène pourrait avoir pour l'économie et les répercussions sociales possibles sur les personnes âgées. La présente partie résume les principaux arguments en faveur d'encouragements plus importants à l'épargne – des arguments invoqués par les promoteurs du REIP : la promotion de la croissance économique, la neutralité fiscale et l'élargissement des solutions en matière d'épargne-retraite.

A. L'épargne, la fiscalité et la croissance économique

L'impôt est nécessaire pour financer des services publics comme les soins de santé et les services sociaux. Toutefois, les économistes soutiennent que toutes les formes d'impôt entraînent des coûts économiques. Beaucoup prétendent que l'imposition de l'épargne comporte des coûts économiques plus élevés que ceux de toutes les autres formes d'impôt[11], car elle entraîne des distorsions plus importantes[12] : en d'autres termes, le produit de la fiscalité de l'épargne réduit le produit intérieur brut (PIB) davantage que des revenus égaux prélevés au moyen d'autres impôts, par exemple les taxes à la consommation. En effet, l'augmentation du coût de l'épargne décourage l'accumulation d'économies et réduit ainsi l'investissement qui peut stimuler la croissance économique.

Certains économistes craignent que la productivité de la main-d'œuvre canadienne fléchisse à cause du vieillissement de la population active, de la diminution du rapport entre la population en âge de travailler et de la population totale et d'une concurrence accrue d'autres pays pour obtenir des migrants qualifiés[13]. Ils soutiennent donc que, pour aider

---

(11) Voir par exemple Jonathan Kesselman et Finn Poschmann, *A New Option for Retirement Savings: Tax-Prepaid Savings Plans*, Institut C.D. Howe : Commentaire n° 149, Toronto, février 2001; Jack M. Mintz, *Taxation with Least Pain: A New Tax Structure for Canada*, allocution rédigée pour la conférence sur la fiscalité de l'Institut Fraser, Toronto, 11 octobre 2001.

(12) Une distorsion fiscale est une intervention fiscale qui déséquilibre les facteurs d'offre et de demande dans l'économie. Par contre, les économistes ne sont pas tous d'accord pour dire que le marché tend vers l'équilibre économique.

(13) Yvan Guillemette, *Ralentir avec l'âge : Les répercussions inquiétantes du vieillissement de la population active sur le niveau de vie des Canadiens*, Institut C.D. Howe : Commentaire n° 182, Toronto, mai 2003.

à maintenir le niveau de vie actuel du Canada, il faut adopter des mesures qui encouragent l'accumulation de capital pour stimuler l'investissement et accroître la productivité du capital et de la main-d'œuvre. L'une des façons d'y parvenir serait d'augmenter l'épargne privée.

Selon d'autres économistes, il n'est pas évident qu'une augmentation de l'épargne privée mènerait à une augmentation de l'investissement intérieur, et encore moins à un accroissement de la productivité[14]. Cela tient en partie à ce que le capital, sur des marchés mondiaux ouverts, est extrêmement mobile et peut facilement franchir les frontières. L'épargne privée au Canada pourrait donc prendre la forme d'investissements à l'étranger. Un corollaire est que l'accès au capital étranger joue un rôle important dans le niveau d'investissement intérieur[15]. Toutefois, se fier au capital étranger présente des risques. Des faits semblent également montrer une préférence pour le pays d'origine en ce qui concerne les investissements découlant de l'épargne intérieure[16]; on a aussi soutenu que le capital de risque pour les PME est moins mobile et pourrait croître si l'épargne intérieure augmentait[17].

B. L'épargne et la neutralité du régime fiscal

Le Canada tire ses revenus d'un ensemble d'impôts et de taxes, mais l'impôt sur le revenu des particuliers est le principal moyen fiscal de financer les dépenses publiques et la redistribution du revenu. On affirme souvent que, puisque le produit de l'épargne fait partie de l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers, le régime fiscal existant favorise la consommation immédiate plutôt que la consommation différée[18]. Autrement dit, le régime actuel décourage l'épargne. Son manque de neutralité à l'égard de la consommation immédiate et de la consommation future, étant donné certaines hypothèses sur la façon dont les ménages

---

(14) Le lien global entre épargne, accumulation de capital et décisions en matière d'investissement fait l'objet d'un certain débat. Les investisseurs prennent leurs décisions en fonction d'un certain nombre de facteurs, comme la croissance prévue de la demande des consommateurs, qui peuvent avoir plus de poids que le prix des emprunts ou l'avoir propre. Certains économistes sont donc davantage favorables aux politiques qui stimulent la consommation – et la demande – qu'à celles qui encouragent l'épargne.

(15) « The Shift Away From Thrift », *The Economist*, 7 avril 2005.

(16) John F. Helliwell et Ross McKitrick, « Comparing Capital Mobility Across Provincial and National Borders », *Revue canadienne d'économique*, vol. 32, novembre 1999, p. 1164 à 1173.

(17) Jack M. Mintz, « Taxing Future Consumption », dans *The State of Economics in Canada: Festschrift in Honour of David Slater*, John Deutsch Institute et Centre for the Study of Living Standards, McGill-Queens University Press, octobre 2001.

(18) Boadway et Kitchen (1999).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

épargnent au long de leur vie, entraîne donc, dit-on, une baisse de l'épargne et du PIB, comme nous l'avons vu précédemment.

Pour cette raison, nombre d'économistes voudraient que la consommation remplace le revenu des particuliers comme principale source de recettes fiscales. On peut, dans le régime fiscal actuel, parvenir à une approximation des effets favorables à l'épargne qu'exercerait un régime fondé sur l'imposition de la consommation en exonérant ou en mettant l'abri de l'impôt le rendement de l'épargne[19]. De fait, en autorisant la déduction des cotisations aux REER et RPA du revenu avant impôt et en en mettant leur rendement à l'abri de l'impôt, le régime fiscal s'est déjà rapproché d'un régime fondé sur l'imposition de la consommation. Une taxe à la consommation basée sur une assiette large peut également être un meilleur indicateur du « bien-être » économique que le revenu annuel, car, au fond, c'est la consommation, et non le revenu, qui apporte la satisfaction[20].

Le principal inconvénient des taxes à la consommation est d'être régressives, c'est-à-dire que les ménages à faible revenu paient proportionnellement (en pourcentage de leur revenu) plus que les ménages à revenu élevé. En revanche, bien des partisans de l'imposition de la consommation soutiennent que des crédits de taxe remboursables (p. ex. le crédit pour TPS) peuvent introduire toute la progressivité souhaitée dans le régime[21].

Les critiques soutiennent également que, si on réduit l'impôt sur l'épargne, on pourrait en venir à compter davantage sur le revenu tiré d'un travail pour financer les biens et services publics existants, ce qui pourrait nuire à l'offre de main-d'œuvre.

C. L'épargne personnelle, élément du système de revenu de retraite

L'épargne est importante pour satisfaire les besoins futurs du ménage. Si elle faisait l'objet d'un traitement fiscal favorable, les ménages seraient incités à accumuler des économies, ce qui allégerait à l'avenir la pression sur les programmes gouvernementaux destinés aux personnes âgées. Ce serait ainsi pour le gouvernement un moyen d'encourager les contribuables à tenir compte de la composition de leurs revenus après la retraite. La question est de plus en plus préoccupante, car le Canada devra aider une cohorte vieillissante en comptant sur une population en âge de travailler moins nombreuse.

---

(19) Idéalement, l'assiette des taxes à la consommation comprendrait la consommation de services courants associés à des biens durables comme le logement et les voitures.

(20) Boadway et Kitchen (1999).

(21) Mintz (2001).

Au Canada, le système de revenu de retraite repose sur le secteur public et l'épargne privée. Ses trois principales composantes sont les suivantes :

- *Sécurité de la vieillesse (SV)* : La SV est financée par les recettes fiscales du gouvernement fédéral. Le régime verse une retraite mensuelle aux personnes âgées de 65 ans et plus. Une prestation mensuelle supplémentaire est accordée par le SRG aux retraités à faible revenu. En outre, le régime verse une allocation de survivant aux personnes âgées de 60 à 64 ans pour les aider en attendant qu'elles aient droit à la SV.

- *Régime de pensions du Canada (RPC)/Régime de rentes du Québec (RRQ)* : Le RPC (et son pendant au Québec, le RRQ) sont financés par les cotisations des travailleurs et des employeurs. Ces cotisations obligatoires sont calculées d'après les gains d'emploi et servent à financer les deux programmes. Les personnes âgées de 65 ans et plus qui ont contribué au RPC/RRQ peuvent recevoir une pension (des prestations supplémentaires sont versées aux cotisants ayant un handicap). Les personnes âgées au chômage ayant un faible revenu peuvent toucher les prestations du RPC/RRQ dès l'âge de 60 ans.

- *REER/RPA* : Les REER sont le principal programme soutenu par le régime fiscal qui encourage l'épargne privée en prévision de la retraite. Les cotisations au régime sont déduites du revenu et réduisent donc l'impôt à payer, et le produit de cette épargne est à l'abri de l'impôt tant qu'il demeure dans le REER. Les montants retirés du régime sont imposables.

  Les cotisations annuelles sont limitées à 18 p. 100 du revenu gagné et plafonnées à un certain montant. Les déductions de REER inutilisées peuvent être reportées aux années ultérieures. Le revenu accumulé dans le régime doit être converti en un fonds enregistré de revenu de retraite ou en rente viagère lorsque le détenteur atteint 69 ans.

LE RÉGIME D'ÉPARGNE À IMPÔTS PRÉPAYÉS

Un REIP est une mesure de nature fiscale qui vise à encourager l'épargne en en mettant le produit à l'abri de l'impôt, mais qui ne comporte aucune déduction d'impôt au titre des cotisations au régime. L'épargne contenue dans un REIP ne serait pas prise en compte pour le calcul des droits aux programmes sociaux avec vérification des ressources. Un REIP est avantageux pour les contribuables qui prévoient avoir un taux marginal d'imposition effectif[22] plus élevé pendant les années de retraite que pendant les périodes où ils ont cotisé.

---

(22) Le taux marginal d'imposition correspond à l'impôt payé sur le dollar supplémentaire de revenu, tandis que le taux marginal d'imposition effectif tient compte de l'effet des prestations versées après vérification des ressources. Par exemple, si un contribuable économise 1 $ et subit ainsi une récupération de 1 $ sur le crédit de TPS, le SRG ou toute autre forme de prestation d'un programme public de retraite, le taux marginal d'imposition effectif est de 100 p. 100.

Les caractéristiques d'un REIP pourraient comprendre des limites aux cotisations annuelles, et l'admissibilité pourrait être réservée aux revenus en deçà d'un certain niveau. Des pénalités pour retrait anticipé pourraient servir à bloquer l'épargne dans le régime. Les tenants du REIP signalent que celui-ci ne serait pas une mesure coûteuse pour le gouvernement, car l'argent versé dans le régime serait de l'argent après impôt.

Les REIP aux États-Unis et au Royaume-Uni

Les États-Unis et le Royaume-Uni offrent une forme de REIP. Aux États-Unis, les Roth Individual Retirement Accounts (IRA) aux impôts prépayés sont apparus en 1998. Le Royaume-Uni a proposé des REIP pour la première fois en 1987, mais ils ont ensuite été modifiés pour devenir des Individual Savings Accounts (ISA) en 1999. Les ISA et les Roth IRA comportent un plafond des cotisations. Dans le cas des Roth IRA, l'admissibilité est réservée aux particuliers dont le revenu est inférieur à 110 000 $US. Au Royaume-Uni, tous peuvent détenir un ISA, sans aucune limite des revenus.

A. Ménages à faible revenu

Les retraits en franchise d'impôt des REIP sont l'élément qu'on avance souvent comme moyen d'offrir aux ménages à faible revenu un mode d'épargne avec soutien du régime fiscal, sans que les prestations ultérieures des régimes publics soient compromises. Il s'agit là du principal objectif stratégique que font valoir les tenants des REIP au Canada, même si ces régimes ne ciblent pas les personnes à faible revenu ni aux États-Unis ni au Royaume-Uni.

Les tenants des REIP soutiennent que le régime actuel d'épargne assistée par le régime fiscal, par exemple les REER et les RPA, pénalise les ménages à faible revenu[23]. À leur avis, ces ménages sacrifient inutilement leurs économies en contribuant à des REER, puisqu'ils reçoivent peu de déductions d'impôt, voire aucune, et que ces économies peuvent être entièrement récupérées par le gouvernement au moyen des prestations et programmes publics de retraite qui tiennent compte des ressources du prestataire, par exemple les foyers et d'autres programmes sociaux pour personnes âgées. Pour plusieurs tenants des REIP, c'est là une raison convaincante d'adopter ces régimes, même si les cotisations sont conçues pour être non imposables uniquement au moment du retrait. Beaucoup de programmes sociaux pour lesquels les ressources des prestataires sont vérifiées, comme les foyers pour personnes âgées, sont offerts par les provinces et se situent donc hors du régime fiscal et des compétences du fédéral. Par

(23) Richard Shillington, *New Poverty Traps: Means-Testing and Modest-Income Seniors*, Institut C.D. Howe : Article documentaire n° 65, Toronto, avril 2003.

conséquent, il faudrait que les provinces coopèrent afin de rendre la formule des REIP intéressante pour les ménages à faible revenu.

Abstraction faite des obstacles à la mise en œuvre et de la coopération des provinces, existe-t-il une raison convaincante d'offrir les REIP aux ménages à faible revenu? Ceux-ci souscrivent-ils actuellement à des REER et risquent-ils d'être pénalisés pour leur frugalité? Il le semble. En étudiant la répartition des ménages qui sont près de la retraite (de 55 à 64 ans) selon l'état de leur épargne-retraite, Richard Shillington a constaté que 21 p. 100 des gens qui sont presque arrivés dans la catégorie des personnes âgées n'ont rien accumulé pour la retraite, tandis que 32 p. 100 d'entre eux ont des économies dérisoires dans un REER, à savoir une épargne retraite (y compris le régime de l'employeur)[(24)] inférieure à 100 000 $[(25)]. La récupération peut entamer une partie du SRG de ces ménages. Selon Shillington : « Notre vraie compassion devrait aller aux 32 p. 100 des ménages qui ont suivi les mauvais conseils des gouvernements et des milieux financiers voulant que tous doivent placer des économies dans un REER. »[(26)] En outre, ces contribuables ont moins à gagner des déductions des REER qui réduisent l'impôt à payer, car ils sont imposés à un faible taux ou ne paient aucun impôt.

Si un grand nombre de ces contribuables continuent de contribuer à des REER malgré les mauvais résultats financiers, c'est peut-être en partie à cause des vastes campagnes de marketing que le secteur financier lance chaque année. Tous les Canadiens, que leurs revenus soient faibles ou élevés, sont exposés à ces campagnes, que le gouvernement appuie par le traitement fiscal préférentiel des REER et des RPA. Les contribuables à faible revenu peuvent avoir l'impression de perdre du terrain s'ils ne contribuent pas à un REER, même s'ils en tirent peu d'avantages, voire aucun.

B. Évaluation du régime d'épargne aux impôts prépayés

Les cotisations annuelles à un REER sont limitées à 18 p. 100 du revenu gagné jusqu'à concurrence de 15 500 $ (en 2004). Sur une période de 35 ans, les limites des REER sont établies de façon à permettre aux contribuables d'économiser environ 70 p. 100 de leur revenu gagné moyen pour la retraite. Les cotisations non utilisées peuvent être reportées sur les

---

(24) Ne comprend pas les droits aux prestations du RPC/RRQ.

(25) Shillington (2003).

(26) *Ibid.* [traduction].

années ultérieures. Dans le système actuel, en dépit des avantages offerts par les REER, la plupart des contribuables ont des droits de cotisation à des REER/RPA inutilisés importants[27]. C'est peut-être parce que les besoins de ces personnes à la retraite sont satisfaits en partie par le RPC/RRQ. Certains éléments donnent également à penser que bien des gens n'ont pas besoin d'un taux de remplacement de leur revenu de 70 p. 100, puisque les dépenses du ménage diminuent à la retraite[28].

Des analystes des politiques ont dit craindre que les contribuables qui profiteront le plus d'un REIP soient ceux qui utilisent déjà au maximum les cotisations aux REER/RPA, c'est-à-dire le plus souvent des personnes à revenu élevé[29]. Les REIP n'encourageraient pas ces personnes à épargner davantage, mais leur donneraient plutôt un avantage fiscal pour des économies qu'elles feraient de toute façon. De ce point de vue, le REIP peut être une utilisation inefficace des fonds publics pour stimuler l'épargne.

On peut aussi se demander si un REIP serait un encouragement efficace à l'épargne-retraite. En effet, à la différence du détenteur d'un REER, qui paie des impôts sur le principal et les intérêts au moment du retrait, celui d'un REIP peut à tout moment retirer le principal sans accroître son revenu imposable et a donc moins de raisons de « bloquer » son épargne. D'autre part, si des dispositions de blocage étaient adoptées, il serait difficile de voir le REIP comme un mode d'épargne adapté aux besoins des personnes à faible revenu, parce que celles-ci peuvent, pour des raisons impérieuses, devoir retirer de l'argent de leur REIP à divers moments. En outre, puisque le REIP n'offre aucune déduction d'impôt au départ, il n'est pas une mesure susceptible d'encourager, faute de motivation intrinsèque, l'étalement du revenu imposable sur toute la vie.

Le REIP est-il une bonne formule d'épargne-retraite pour les ménages à faible revenu? Comme nous l'avons déjà expliqué, le retrait des cotisations au REIP ne donne pas lieu à un prélèvement d'impôt et le produit de l'épargne est à l'abri de l'impôt à l'intérieur du régime.

---

(27) En 2002, plus de 19 millions de contribuables avaient des droits de cotisation à un REER inutilisés totalisant plus de 366 milliards de dollars. Les cotisations, comme pourcentage des droits disponibles, se sont élevées à environ 5 p. 100.

(28) Ministère des Finances, *Background Information on the Tax Treatment of Savings and Tax Pre-Paid Savings Plans (TPSPs)* (2003).

(29) On pourrait aussi soutenir que les REER n'assurent pas un traitement équitable aux contribuables à revenu élevé, puisque la somme représentant 18 p. 100 de leur revenu annuel dépasse le plafond des cotisations permises. Étant donc effectivement limités à un pourcentage plus faible de leur revenu, ils ne pourront pas atteindre le taux de remplacement visé de 70 p. 100.

Au moment du retrait, par contre, il est imposé et peut entraîner une diminution des prestations de retraite avec vérification des ressources. Par conséquent, la cotisation à un REIP ne serait pas avantageuse pour tous les ménages à faible revenu. L'avantage d'un REIP comme mode d'épargne-retraite dépend du revenu dont le participant dispose à sa retraite, et il pourrait parfois être plus avantageux pour les ménages à faible revenu d'accumuler une épargne qui n'est pas à l'abri de l'impôt.

Les tableaux 2 et 3 illustrent ce point de vue en comparant le rendement après impôt sur 20 ans d'une cotisation à un REER, d'une cotisation à un REIP et d'un placement dont le produit n'est pas à l'abri de l'impôt. Il faut supposer que l'épargnant a 50 ans et qu'il prendra sa retraite à 69 ans, que le taux annuel de rendement avant impôt est de 7 p. 100 sur 20 ans et que le revenu imposable de l'épargnant baisse d'une tranche d'imposition au moment du départ à la retraite. Le tableau 2 présente les taux de rendement selon les divers choix de placement sans tenir compte de la réduction des prestations, comme la récupération d'une partie du SRG ou de la SV, alors que le tableau 3 tient compte de ces effets. Les chiffres des deux tableaux sont ceux du ministère fédéral des Finances[30].

Tableau 2

Taux de rendement nets, compte non tenu de la réduction des prestations

Niveau de revenu	REER	REIP	Placement qui n'est pas à l'abri de l'impôt
Moins de 32 000 $	8,34 %	7,00 %	6,07 %
De 32 000 $ à 64 000 $	7,66 %	7,00 %	5,39 %

Source : Finances Canada.

Comme le montre le tableau 2, pour les deux niveaux de revenu, le REER rapporte davantage que le REIP ou le placement qui n'est pas à l'abri de l'impôt. Même si on abandonne l'hypothèse d'une baisse de la tranche d'imposition, le REER donne un rendement de 7 p. 100, ce qui est égal à celui du REIP. Par conséquent, si un contribuable a des droits non utilisés de cotisation à un REER, il n'a aucun avantage à placer son argent dans un REIP. Cette conclusion vaut également pour tous les niveaux de revenu supérieurs à 64 000 $.

(30) Ministère des Finances, *Background Information on the Tax Treatment of Savings and Tax Pre-Paid Savings Plans (TPSPs)* (2003). Les chiffres sont ceux d'un contribuable ontarien en 2003.

Tableau 3

Taux de rendement nets, compte tenu de la réduction des prestations

Niveau de revenu	REER	REIP	Placement qui n'est pas à l'abri de l'impôt
Moins de 32 000 $	4,65 %	4,55 %	5,20 %
De 32 000 $ à 64 000 $	6,61 %	6,57 %	4,48 %

Source : Finances Canada.

Le tableau 3 tient compte de l'effet sur les prestations avec vérification des ressources. L'épargne qui n'est pas à l'abri de l'impôt produit un rendement plus élevé que celui du REIP, car le rendement accumulé dans le REIP est imposé au moment du retrait, et il y a donc diminution des prestations des programmes prévoyant la vérification des ressources. Pour les deux niveaux de revenu, le REER donne un rendement plus élevé que celui du REIP, mais ce ne serait pas le cas si le contribuable restait dans la même tranche d'imposition à sa retraite.

Enfin, on craint que, si le REIP a un effet minime sur les revenus de l'État, parce que seul le rendement de l'épargne est à l'abri de l'impôt, ce type de régime soit très complexe à administrer, comme on l'a constaté aux États-Unis[31].

C. Composante d'une stratégie des programmes sociaux

Comme l'expliquent les pages qui précèdent, il y a pour l'épargne d'autres motivations que l'étalement des revenus jusque dans la période de retraite et la planification de la succession. Les familles à faible revenu peuvent vouloir économiser pour acheter des biens comme une voiture ou pour faire des études qui ouvriront de nouveaux débouchés. L'épargne peut fournir un moyen d'échapper à la pauvreté. Ces familles peuvent aussi vouloir atténuer les difficultés occasionnées par une éventuelle perte d'emploi ou invalidité.

Des analystes des politiques ont recommandé l'élaboration de programmes sociaux qui offrent non seulement un soutien du revenu pour répondre aux besoins immédiats des personnes à faible revenu, mais aussi des subventions pour les aider à accumuler des actifs. Des programmes reposant sur des actifs pourraient améliorer leur stabilité et donner aux

---

(31) *Ibid.*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

prestataires un moyen d'améliorer leur situation[32]. En outre, puisque les contribuables aux revenus moyens ou élevés absorbent la très grande majorité des dépenses fiscales importantes appuyant les généreux incitatifs fiscaux à l'épargne, certains analystes sont d'avis qu'il serait justifié, au nom de la simple équité, de soutenir des mesures d'encouragement à l'épargne destinées aux personnes à faible revenu.

On a proposé les REIP comme élément d'une stratégie globale pour mettre en place des programmes axés sur l'accumulation d'actifs[33]. Les REIP pourraient être proposés et administrés par le fédéral et donc disponibles dans l'ensemble des provinces et territoires, qui pourraient les compléter par des subventions directes de contrepartie ou d'autres éléments adaptés à leurs propres besoins et situation. Les provinces et territoires doivent participer pour éviter que le rendement d'un REIP ne soit déduit des prestations de leurs programmes sociaux avec vérification des ressources des prestataires.

Actuellement, le gouvernement fédéral finance un programme appelé *Savoir* en banque qui doit verser 3 $ pour chaque dollar versé par un participant dans un compte individuel de développement. Les fonds sont réservés à la formation, aux études et au démarrage de petites entreprises. Le budget de 2004 a annoncé les bons d'études canadiens (BEC), qui procurent un maximum de 2 000 $ en épargne-études aux familles qui ont droit à la prestation nationale pour enfants, c'est-à-dire qui gagnent au plus 35 000 $.

Les caractéristiques essentielles de *Savoir* en banque et des BEC sont de viser les pauvres et de ne pouvoir être utilisés que pour des études ou le démarrage de petites entreprises. Un REIP serait vraisemblablement moins restrictif, et il pourrait être conçu de façon à cibler les contribuables à revenu faible ou modeste. Il est difficile de prévoir le niveau de participation, mais il faut dire que *Savoir* en banque n'a suscité qu'une participation modeste[34], même si les subventions directes qu'il prévoit sont généreuses.

---

(32) Andrew Jackson, *Asset-Based Social Policies – A "New Idea" Whose Time Has Come?*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, mars 2004.

(33) Finn Poschmann et William B.P. Robson, *Saving's Grace: A Framework to Promote Financial Independence for Low-Income Canadians*, Institut C.D. Howe : Article documentaire n° 86, Toronto, novembre 2004.

(34) Société de recherche sociale appliquée, *Aider les gens à s'aider eux-mêmes : Un aperçu préliminaire de Savoir en banque*, Ottawa, mai 2004.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONCLUSION

Le REIP pourrait élargir la gamme des possibilités d'épargne personnelle disponibles dans le cadre du régime fiscal. On l'a présenté comme un moyen d'aider à corriger la tendance à favoriser la consommation immédiate qu'a le régime fiscal actuel, et à promouvoir l'épargne pour stimuler l'investissement et la croissance économique. Les opinions divergent quant au lien entre l'accumulation de l'épargne personnelle et la croissance économique, mais le fait que le REIP permette un retrait en franchise d'impôt des cotisations pourrait en faire une formule d'épargne avantageuse pour ceux qui s'attendent à avoir des taux marginaux d'imposition effectifs élevés à cause des programmes prévoyant une vérification des ressources.

Selon sa situation particulière, toutefois, un contribuable peut trouver plus judicieux financièrement de préférer une épargne qui n'est pas à l'abri de l'impôt à un REIP. Des analystes ont également avancé que le REIP serait avantageux surtout pour les personnes à revenu élevé qui ont les moyens d'économiser, et qu'il ne susciterait pas une épargne nouvelle, mais accorderait des avantages fiscaux pour une épargne qui se ferait de toute façon.

Vu d'abord comme une mesure visant à compléter le revenu de retraite, le REIP a été préconisé dans le contexte d'initiatives qui appuient les programmes sociaux axés sur les actifs comme nouveaux moyens d'échapper à la pauvreté. La coopération des provinces et territoires serait essentielle, puisqu'il leur revient d'offrir la majorité des programmes sociaux et qu'ils fixent les critères dont dépend la récupération des prestations des programmes assortis d'une vérification des ressources.